流动人口宗教活动规范管理问题的调查与研究

——以新疆乌鲁木齐市为例

任 红

摘 要 基层组织力量薄弱，统战民族宗教管理干部队伍整体素质不高；流动人口参与非法宗教活动的情况较为突出；“三股势力”向流动人口信教群众渗透的态势加剧；“两教”地下势力活跃，并对全疆起幅射和主导作用；邪教或带有邪教性质的组织假借宗教名义在流动人口中不断蔓延。不断完善流动人口的宗教管理机制；尽快出台涉及流动人口宗教活动规范管理的法律法规；坚决制止非法宗教活动，严厉打击敌对势力的渗透破坏活动。

关键词 乌鲁木齐市 流动人口 宗教活动 规范管理 调查

人口流动是古往今来人类社会存在的一种客观现象，在社会主义市场经济条件下，人口流动的趋势将随着市场经济的发展进一步扩大并加强。乌鲁木齐市作为新疆的政治、经济、文化中心，是疆内外流动人口的最大聚集地。人口的流动一方面推动了乌鲁木齐市的经济发展，促进了民族融合，加速了新疆少数民族现代化的步伐；另一方面，人口的流动也导致了民族关系的复杂化，使新疆少数民族的思想观念、生活方式、文化受到一定的冲击。同时，因风俗习惯、宗教信仰的差异而产生的民族矛盾也日益增多。大量事实证明，流动人口中涉及民族、宗教因素在内的人民内部矛盾已成为影响乌鲁木齐市乃至全疆经济发展和社会稳定的因素之一。因此，加强流动人口宗教活动规范管理问题的调查与研究对于维护社会稳定和民族团结，促进新疆经济发展和社会和谐十分必要。

一、乌鲁木齐市流动人口宗教活动的基本情况

乌鲁木齐市的流动人口具有民族成分多、宗教信仰多、信教群众多的特点，这些特点使其与内地流动人口相比具有特殊的复杂性。乌鲁木齐市流动人口主要来源于内地、疆内较为落后和偏僻的农村地区。据2008年统计，乌鲁木齐市登记的流动人口已达230万人，其中相对固定的流动人口约80万人。[①] 乌鲁木齐市流动人口中，除了旅游观光、学习培训等短期流动人员外，大多流动人口来乌以务工、经商、务农为主要目的，但同时乌鲁木齐市也流入了一些社会闲散人员和“两劳”[②]释放人员。由此，乌鲁木齐市流动人口在人员构成上较为复杂，在年龄结构上青壮年居多，在性别上男性多于女性，在来源地上农村多于城市；在宗教信仰上表现为多元，在文化水平上参差不齐，文化程度低的占大多数；他们多居住于管理薄弱的城乡结合部，生活上贫困的多，无序流动性大。正是由于这些特点，使得乌鲁木齐市流动人口长期处于管理难、难管理的处境中，在实际管理中被边缘化，乌鲁木齐市流动人口的聚集地也因此成为违法犯罪、非法宗教活动和“三股势力”的藏污纳垢之地。

受特殊地理环境、民族、宗教信仰等因素的影响，乌鲁木齐市流动人口中信教群众较多，其中大多信仰伊斯兰教，信仰“两教”(基督教、天主教)的人数也占很大比例。据估算，信仰伊斯兰教的约占80%，信仰基督教的约占15%，信仰其他宗教的约占5%。[③] 乌鲁木齐市流动人口信教群众与其他信教群众一样，依法参加正常的宗教活动，其合法权益受到法律保护。但由于乌鲁木齐市流动人口流动性较大，他们参加宗教活动的随意性也很大，如伊斯兰教信徒一般就近去清真寺参加活动，因而其参加宗教活动的场所是不固定的，往往随着居住处所的变化而变化。

中国知网 https://www.cnki.net

据调查,在少数民族流动人口较为集中的乌鲁木齐市和平路、新华南路和团结路等街道的清真寺,流动人口信教群众一般星期五去做礼拜,平时则很少去清真寺。例如,乌鲁木齐市团结路街道办吉德格里克清真寺伊玛目介绍,该寺每天来做礼拜的大多是老年人,年轻人多在主麻日做礼拜,做礼拜人最多的时候达到 1500 多人。地处繁华商业圈的白大寺和汗腾格里寺,在主麻日做礼拜的信教群众中,80% 都是流动人口。

内地来的基督教徒亦有部分信徒不去教堂,而以家庭聚会的形式秘密活动。在乌鲁木齐市经商的江苏、浙江、湖北籍信教人员,他们一般参加某个地方商会(如温州商会、武汉商会等)的聚会活动,去教堂参加宗教活动的人则较少。出现这种情况的原因,一方面是由于居住地离教堂较远,青年人工作比较忙碌;另一方面也与其信仰基督教的虔诚度和对宗教情感的浓郁程度有一定联系。此外,也不排除与境外基督教势力的渗透有关。

由于大多数乌鲁木齐市流动人口信教群众不到合法宗教活动场所参加宗教活动,这给乌鲁木齐市民族宗教管理部门的管理带来了很大困难,使其长期游离于民族宗教管理部门的视线之外。同时,由于乌鲁木齐市对流动人口的管理长期未予以应有的重视,使得流动人口的聚集地日益成为违法犯罪、从事非法宗教活动和"三股势力"的藏污纳垢之地。

二、乌鲁木齐市流动人口宗教活动管理中存在的问题及原因分析

(一)乌鲁木齐市流动人口宗教活动管理存在的问题。

1. 基层组织力量薄弱,统战民族宗教管理干部队伍整体素质不高。

乌鲁木齐市虽然建立了四级宗教事务管理网络,但是越到基层力量,其管理越是薄弱。具体表现在:(1)基层干部配备不规范。全市统战民族宗教系统的干部共 124 名,都是市区两级的干部,街道统战、民族宗教工作无专门编制,而是设立专(兼)干,但真正意义上的专干却寥寥无几,现有的专干都是身兼数职。至今,乌鲁木齐市各个区(县)都存在着没有设固定专(兼)干人员的现象,有的街道办事处专(兼)干一年换三次,人员不固定。(2)基层干部培训不到位。通过交流发现,乌鲁木齐市多数街道、社区领导和统战专(兼)干对党的民族宗教政策、法律法规掌握程度较低,多停留在"一般了解"或"不了解"的层次。90% 以上的基层统战民族宗教干部没有接受过系统的民族宗教理论、政策法规的培训,由此造成基层统战民族宗教工作干部存在"不愿管、不会管、不敢管"的现象。(3)基层干部工作量繁重,待遇低。由于没有编制、没有机构,基层统战民族宗教工作日益繁重。身兼数职的基层干部往往重视有岗位津贴和年终要纳入目标考核的工作,对无津贴的统战民族宗教工作投入的精力相对较少。因基层统战、民族宗教干部交流难、提拔少,难免会引起思想上的懈怠。由于长期超负荷工作,基层统战民族宗教队伍已出现整体队伍老化和疲软现象。

2. 流动人口参与非法宗教活动的情况较为突出。

近年来,乌鲁木齐市非法宗教活动呈现出以流动人口参与为主的特点。具体表现在:(1)私办教经点屡禁不止。据公安部门统计,2009 年 1~5 月,乌鲁木齐市共查处私办教经点 39 处,主要分布在天山区的黑甲山、二道桥、赛马场一带,沙依巴克区、新市区、水磨沟区也有少量分布。其主要特点是:私办教经人员多是从南北疆来的刑释解教人员或无业人员,以喀什、和田、阿克苏、伊犁籍人员居多,其中女性教经人员明显增多;学经人员普遍是少数民族流动人口的子女,且低龄化趋势明显,最小的 3 岁,最大的 17 岁,女性学经人员比例明显增加;教经点往往设在位置偏僻的城乡结合部,但逐渐向市区住宅小区扩散;由"三股势力"举办的带有政治目的的私办教经点数量占大多数。(2)个别清真寺和宗教人士私带塔里甫。(3)非法"太比力克[④]"活动仍然存在。以流动人口为主的骨干分子利用结婚、家庭聚会等场合,或以讲经为名,走家串户,向亲朋、邻里进行"圣战"宣传。(4)宗教类非法宣传品泛滥。如 2008 年 10 月,在乌鲁木齐市中环路南社区发现一处制作非法宗教光碟的窝点,当场查获 4 万张宣传圣战的光碟。[⑤]2009 年上半年,仅天山区就查获制贩非法宗教宣传品窝点 21 处,摊点 66 处,缴获光碟 91000 余盘,书刊 25600 余册。[⑥]在乌鲁木齐市二道桥至南门一带,宗教类非法出版物、音像制品随处可见,该区域已成为全疆宗教类非法出版物的集散地。

3. "三股势力"向流动人口信教群众渗透的态势加剧。

境内外"三股势力"始终把乌鲁木齐市作为与我争夺人心、争夺群众、争夺阵地的重要目标,他们利用流动人口流动性大、不易管理的特点,把流动人口作为拉拢、利用的主要对象。以 2009 年发生的"7·5"事件为例,"7·5"事件参与者中,户籍人口为数较少,骨干成员 90% 以上来自南疆地区的流动人口,而这些骨干成员中,主要由"两劳"释放人员、个体户、"问题户"[⑦]组成。这些人员成分复杂,文化素质不高,流动性大;来自全疆各地州,南疆来的居多数;宗教意识强,容易接受宗教极端思想,是"三股

中国知网 https://www.cnki.net

势力”瞄准的主要对象。另据公安部门介绍，近年来，境外宗教极端组织“伊扎布特”在乌鲁木齐市的外来流动人口中发展组织成员，目前重点监控的80多人，都是南北疆各地流入乌鲁木齐市的人员。由此可见，加强管理乌鲁木齐市流动人口信教群众，消除乌鲁木齐市社会稳定的潜在隐患势在必行，应引起相关部门足够的重视。

4.“两教”地下势力活跃，并对全疆起幅射和主导作用。

随着内地来乌鲁木齐经商、务工人员的增多，乌鲁木齐市基督教地下势力日趋活跃。据公安部门介绍，近几年，内地来的基督教徒在乌鲁木齐市大肆发展教徒，经常举行大规模活动，每年取缔的百人以上的地下聚会点有多处，90%以上的参加者是流动人口。而且，乌鲁木齐市的基督教幅射各地，形成了事实上的全疆基督教中心。与此同时，境外西方宗教势力利用基督教对我渗透的力度也逐渐加大，他们以社会弱势群体和流动人口为发展的重点对象。境外基督教组织如“全球基督教复临安息日会”、“CPM基督教组织”[⑧]、“美国基督教青年传教团”等，在乌鲁木齐市秘密开办培训班、义工班，建立地下教会，发展地下势力。他们还在青少年、儿童中发展信徒，如2009年沙依巴克区发现一处基督教的地下教经点，学经儿童达四五十人。[⑨]

天主教地下势力活动也异常频繁。个别神职人员与国外及台湾、香港地区的教会组织联系不断，曾通过香港“圣言会”向梵蒂冈报告整个新疆天主教活动的状况，申请建立天主教“新疆教区”，并为此四处活动，积极发展教徒。多年来，一直秘密培养骨干，并派出这些骨干流窜于南北疆各地秘密传教，组织非法活动。这些骨干中绝大多数是流动人口，他们已成为控制全疆天主教的地下势力。

5.邪教或带有邪教性质的组织假借宗教名义在流动人口中不断蔓延。

乌鲁木齐市是新疆邪教的重灾区，也是新疆向疆内各地发展邪教势力的辐射点。据调查，曾经传入乌鲁木齐市的邪教组织有十多种，如“东方闪电”、“门徒会”、“全范围教会”、“灵灵教”、“新约教会”、“呼喊派”、“三班仆人会”、“实际神”等。这些邪教组织均由内地传入，在乌鲁木齐市培养骨干，在各地发展信徒。在乌鲁木齐市被打击处理从事邪教活动的人当中，有1/3是流动人口。这说明，邪教在乌鲁木齐市流动人口中的蔓延之势在逐渐扩大。

(二)对乌鲁木齐市流动人口宗教活动管理存在问题的原因分析。

乌鲁木齐市流动人口信教群众之所以难管，乌鲁木齐市流动人口信教群众聚居地之所以成为滋生非法宗教活动和“三股势力”的温床，并发展成为影响乌鲁木齐市社会稳定的主要隐患，这与西方敌对势力利用宗教对我进行“西化”、“分化”战略的大背景紧密相关，与“三股势力”千方百计利用宗教对我进行分裂破坏的环境紧密相关。但内因决定外因，从乌鲁木齐市流动人口信教群众宗教管理工作的层面分析，问题的关键还是思想认识上存在偏差、管理工作上出现薄弱和失误。

1.对乌鲁木齐市流动人口信教群众的宗教管理工作认识不到位。

乌鲁木齐市是新疆的首府城市，是全疆的政治、经济、文化中心。近年来，乌鲁木齐市的经济建设取得了飞速发展，以经济建设为中心的思想深入人心，更是各级干部的自觉行动。随着城市北扩和乌昌一体化的进程，乌鲁木齐市区面积和流动人口不断增大，宗教管理工作越来越繁重。但是，乌鲁木齐市各级领导对流动人口信教群众的宗教管理工作的认识还不是很到位，在理念和认识上未达成统一，对流动人口宗教活动的管理滞后于社会形势的发展变化，没有把对流动人口信教群众的宗教管理工作提高到维护社会稳定、建设和谐的民族宗教关系、构建和谐社会的高度来认识，不能根据形势发展适时转变观念、创新管理思路、改革相关管理服务机制体制，导致管理思想上出现盲点、管理制度上出现真空。一些传统的管理模式，如传统的户籍管理制度、治安管理制度只重视流动人口信教群众对社会治安的影响，关涉新时期乌鲁木齐市流动人口信教群众的民族宗教因素不够。

2.对乌鲁木齐市流动人口信教群众的宗教管理工作存在薄弱环节。

乌鲁木齐市对流动人口信教群众的宗教管理工作存在薄弱环节，这是造成其问题频出的主要原因。

首先，工作机制和管理制度不统一。目前，乌鲁木齐市存在着宗教事务管理制度五花八门、政出多门、各自为政的现象。如乌鲁木齐市各区(县)制定的宗教事务管理制度在名称、内容、工作细则、落实办法、奖罚措施均不一样。由于没有统一的工作机制和管理制度，造成了乌鲁木齐市区(县)之间宗教管理工作出现偏差和漏洞。

其次，只侧重对宗教活动场所的管理，疏于对宗教活动场所外的管理。由于人力有限，各级统战民族宗教部门都把精力放在了宗教活动场所和宗教人士的管理上。大多数宗教管理干部认为，他们的工作重点是对宗教活动场所的宗教活动进行管理，至于宗教活动场所以外的宗教活动，则无法进行管理。这虽然有客观因素的制约，但在事实上造成了宗教活动场所以外的宗教活动没有纳入民族宗教管理部

中国知网 https://www.cnki.net

门的视线，以致于非法宗教活动有机可乘。

第三，缺乏深入的调查与研究。近年来，乌鲁木齐市流动人口信教群众参与非法宗教活动、群体性事件的现象日益严重，虽然这背后与境内外敌对势力的利用有很大关系，但是我们应切实从自身找原因，从体制上去探究，应深入了解和关心流动人口信教群众的生产、生活及思想状况，从根源上解决出现的问题。

第四，宗教管理机构力量偏弱。乌鲁木齐市常住人口加上流动人口信教群众约70余万人，依法管理的任务十分繁重。但目前，乌鲁木齐市宗教管理机构设置少，力量偏弱。特别是乌鲁木齐市天山区、沙依巴克区等宗教活动场所密集、流动人口信教群众聚居、社情复杂的地区，现有的配备明显少，使得宗教管理工作无法深入开展。

第五，管理经费短缺。目前，乌鲁木齐市统战民族宗教工作经费是按照户籍人口由市级和区（县）财政解决的，但是在乌鲁木齐市一些流动人口信教群众聚集区，流动人口远远多于户籍人口，这必然导致统战民族宗教工作经费“僧多粥少”。在乌鲁木齐市的一些区（县），由于统战民族宗教工作的管理经费严重不足，管理经费迟迟难以到位，许多管理和服务工作难以开展。

第六，“两项制度”[⑩]的落实流于形式。调查中我们了解到，部分领导干部对联系宗教活动场所和与宗教人士的谈话制度的重要性认识不足，没有把自己所联系的宗教人士作为朋友来对待，而且由于分管的工作多，业务繁忙，与宗教人士疏于联系，甚至由下属代为联系。由此，上层领导对宗教方面出现的一些问题不能深入了解和掌握，更谈不上解决实际问题。

3.制止非法宗教活动的现行规定和条例缺乏可操作性。

自1988年以来，新疆共制定了《新疆维吾尔自治区宗教活动场所管理暂行规定》、《新疆维吾尔自治区宗教活动管理暂行规定》、《新疆维吾尔自治区宗教职业人员管理暂行规定》和《新疆维吾尔自治区宗教事务管理条例》等四部关于宗教管理方面的规定和条例。由于这些规定和条例都是原则性的规定，缺乏可操作性，因而在实际工作中不能发挥应有的法律效力，因此对非法宗教活动不能予以有力的处理。

4.思想政治教育工作薄弱。

近年来，乌鲁木齐市各级政府在流动人口信教群众中开展了大量法律法规的宣传教育工作，但因各种原因，宣传教育触及的范围有限，影响程度有限，效果也有限。一是重视程度不够，教育缺乏系统性。乌鲁木齐市流动人口数量庞大，居住混杂。他们绝大多数居住在出租屋，而政府对出租屋的管理不到位，存在着漏洞，对出租屋的流动人口底数不清、情况不明，因而对其宣传工作缺乏长期性、系统性和针对性。二是宣传手段和方式单一。目前，对乌鲁木齐市流动人口信教群众宣传主要靠报刊、板报、宣传栏等形式，但流动人口绝大多数是小学以下文化水平，能看懂宣传内容的为数极少。三是宣传的人力、物力、财力有限。宣传教育工作不仅是一项长期工作，而且也需要投入大量的人力、物力，但目前政府在这方面的投入严重不足。四是政府的影响力较之宗教人士相对较小。基层干部反映，流动人口信教群众更愿意接受宗教人士的宣传教育，因此对政府的宣传教育比较淡漠。

流动人口信教群众大多是中青年，也是各种敌对势力拉拢利用的主要对象，他们的思想阵地如果我们不去占领，敌对势力就会去占领。当前，社会主义市场经济的发展，社会转型期带来的诸多社会问题，原本就对这些流动人口信教群众的思想产生剧烈的冲击，而我们的思想教育工作一旦放松或减弱，就会给敌对势力以可乘之机。

5.与相关管理部门未形成齐抓共管的工作机制。

对流动人口信教群众的管理工作，需要方方面面的协调和配合。目前，乌鲁木齐市对流动人口信教群众的管理工作，只有公安、综合治理等少数部门从治安方面进行管理，而涉及的统战民族宗教、工商、税务、市容、卫生、劳动等诸多部门，在实际工作中缺乏协调和配合，没有形成齐抓共管、联合管理的整体合力，显示出条块分割、多头管理、权责分散的弊端，以致流动人口信教群众的工作存在的源头上的问题无力解决。此外，统战民族宗教系统与其他市属单位之间在工作上缺乏规范化、制度化和有效的沟通平台，造成统战民族宗教系统之外的领导干部对统战工作不了解、不关心、不关注，认为民族宗教工作是一个敏感问题，遇到问题绕着走，事不关己，高高挂起。这是造成民族宗教工作出现盲点和空白的重要原因之一。

三、建立乌鲁木齐市流动人口宗教活动规范管理的对策建议

当前，乌鲁木齐市流动人口信教群众参与非法宗教活动、被“三股势力”拉拢利用等问题较为突出。如何认识和解决这些问题，是新形势下做好乌鲁木齐市乃至全疆稳定工作的迫切需要。鉴于乌鲁木齐市特殊的战略地位，乌鲁木齐市各级党委、政府应从维护社会稳定、民族团结、国家安全的高度重视

中国知网 https://www.cnki.net

做好流动人口信教群众的宗教管理工作，认清形势，转变观念，统一思想，立足全局，结合实际，认真总结，积极探索适合新形势需要的流动人口宗教活动规范管理的新模式和途径。为此，提出以下几点建议:

(一)不断完善流动人口的宗教管理机制。

当前，流动人口信教群众的增多使乌鲁木齐市统战民族宗教工作的范围进一步拓宽，任务更加繁重。对此，今后的乌鲁木齐市统战民族宗教工作应注重创新观念、创新思路、创新制度和创新方法，力求将流动人口信教群众的宗教管理工作做到实处。一是要继续落实“三管一负责”[11]和“两项制度”，并建立有效的监督和考核机制，避免宗教管理流于形式。二是要建立和完善依法管理宗教事务的各项制度，尤其要尽快制定《乌鲁木齐市流动人口信教群众参加宗教活动管理办法》。三是要组织相关人员参观学习国内其他省市对流动人口信教群众的管理模式，借鉴其成功经验和措施，为我所用。四是要建立宗教热点、难点问题的调查研究机制，将流动人口信教群众的宗教活动管理问题纳入研究范畴。五是要加强基层统战民族宗教干部队伍建设。对乌鲁木齐市流动人口信教群众较为集中的地区要加强基层组织力量，没有配备统战民族宗教专(兼)干的街道(社区)要配齐配强，敌社情复杂的街道(社区)要增加专(兼)干的数量。对各级专(兼)干要进行系统的民族宗教理论、政策、法律法规的培训，不断提高他们依法管理宗教事务的水平。切实解决基层统战民族宗教干部的工作经费和津贴问题，加强交流，提高待遇。六是要加快实现流动人口信教群众的信息网络化建设。乌鲁木齐市流动人口信教群众较多，由于流动性大，有关部门在登记流动人口过程中漏登、重复登记的情况普遍存在。对此，建议对流动人口实行网络化管理，在乌鲁木齐市各社区建立联网管理系统，建立流动人口个人电子档案，并将个人信息存入卡中，实行一人一卡。这样，流动人口无论流入何地都能在各社区的联网系统中找到其个人信息，只需做个简单登记即可。七是要建立健全流动人口信教群众的宣传工作机制。统战、民族宗教、宣传、文化、新闻媒体等部门应加大对流动人口信教群众的宣传力度，将党的民族宗教政策及相关法律法规作为宣传的重要内容，丰富教育方式。八是要不断探索“两教”管理的新途径。对于乌鲁木齐市城乡结合部流动人口信教群众较多的地方，加快实行“三定”(定地点、定人数、定负责人)的步伐，根据实际需要合理确定活动点。

(二)尽快出台涉及流动人口宗教活动规范管理的法律法规。

据公安部门反映，由于缺乏处理非法宗教活动的明确规定或实施细则，致使处理非法宗教活动工作难度较大。基层干部也反映，他们对非法宗教活动的组织者和参加者没有处罚依据，其职责仅限于批评、教育。对此，建议有关部门结合新疆实际，尽早制定制止、处理非法宗教活动的具体条文规定，对非法宗教活动真正做到有法可依。

(三)坚决制止非法宗教活动，严厉打击敌对势力的渗透破坏活动。

各种迹象表明，境内外敌对势力已展开了一场与我争夺信教群众的新一轮斗争，流动人口信教群众是其争夺的主要目标。对此，乌鲁木齐市各级政府一要把制止非法宗教活动和防渗透工作摆上重要议事日程，做到有措施，有人抓;二要把抵制宗教类非法宣传品作为文化市场管理的一项重要任务，在乌鲁木齐市集中开展一次清理宗教类非法宣传品的活动，并逐步形成界定、管理、查源头的经常性工作机制，做到常抓不懈;三要把防渗透任务落实到乌鲁木齐市街道、社区，加强基层信息员队伍建设，做到信息灵敏、反应迅速;四要建立科学、有效的“严打”预警工作机制，针对“问题在境内、根子在境外”的斗争形势，做好境外调研工作，增强对“三股势力”向境内渗透的预警性，做到敌动我知、未动先知。

注　释:

①数据来源于乌鲁木齐市流动人口管理办公室2008年的统计数据。

②“两劳”指劳动改造人员和劳动教养人员。劳动改造人员，是指犯罪后被判处刑罚收监执行的人员，包括被判处有期徒刑、无期徒刑的人员;劳动教养人员，是一种行政处罚措施，在劳教所执行，期限一般在三年以下。

③关于乌鲁木齐市流动人口信教群众的数量，各部门均没有确切的统计数据，这里是根据乌鲁木齐市各区提供的流动人口数量结合民族比例进行估算的数据。

④即宣教活动。

⑤数据由乌鲁木齐市中环路南社区提供。

⑥数据由乌鲁木齐市天山区统战部提供。

⑦“问题户”是指长期居住在乌鲁木齐市但没有本市户口，对社会、政府有不满情绪的群体。

⑧CPM即基督教培植运动，是“美国基督教南部浸信会”对我国和其他一些国家提出的一项进行宗教渗透的计划。

⑨数据由乌鲁木齐市公安局反邪教处提供。

⑩“两项制度”是指《少数民族领导干部联系清真寺制度》和《与宗教人士谈话制度》。

⑪“三管一负责”中的“三管”是指依法加强对宗教活动场所的管理，依法加强对宗教人士的管理，依法加强对宗教活动的管理；“一负责”指坚持落实领导干部 (下转第61页)

中国知网 https://www.cnki.net

过利息净收入、手续费及佣金净收入、利润总额和净利润等指标表现出来的业务快速、稳健发展以及净资产回报率、成本收入比、不良资产率等指标表现出来的高收益、低风险，与这种以经济增加值理论为基础的两个核心机制的引导是分不开的。

经济增加值理论在商业银行的业绩评价、激励机制，以及经营管理体系和决策机制方面的运用对促进业务发展和提升经营业绩发挥了重要作用，但经济增加值理论也不是万能的，任何理论都有局限性，不可能代替所有的管理手段、解决所有的问题。这是企业运用经济增加值理论必然要面临的问题，解决这些问题需要多种机制协调运作。

1. 即期价值与长期价值的平衡问题。

经济增加值指标属于短期财务指标，虽然采用经济增加值能有效地防止管理者的短期行为，但管理者都有一定的任期，为了自身的利益，他们可能只关心任期内各年的经济增加值，然而企业价值最大化依赖于未来各期创造的经济增加值。若仅仅以实现的经济增加值作为业绩评定指标，银行管理者从自身利益出发，必然选择将所有的资源用于发展任期内可以最大化显现效果的业务，而对短期内不能立刻产生效益但对银行长期发展有着重要影响的战略性业务（如信用卡业务、电子银行业务、客户、渠道等）的拓展缺乏积极性，这类业务在发展初期市场小、投入大、工作难度大，通常不具有即期利益或者利益较小，无法用经济增加值进行考核和激励。而这些业务又是保证银行未来经济增加值持续增长的关键因素，这就自然形成了即期价值与长期价值的冲突。这种冲突不能靠管理者自身来自觉解决，只能通过增加考核指标或在经济增加值挂钩绩效资源之外补充配置资源的方式来解决。如，建设银行每年会对各级机构负责人就部分战略发展业务进行关键业绩指标考核（KPI 考核），同时，建设银行总行每年都会对战略性业务配置一部分业务激励费用，用以弥补单一经济增加值考核的不足。

2. 经济增加值考核的适用范围问题。

经济增加值作为单一的目标，体现最终经营结果，更适用于对于一个企业整体或具有较大资源配置权的较高层次内部机构的考核，在建设银行用于二级分行及以上层次的考核大致没有问题。但继续向下，尤其是建设银行扁平化管理和专业化经营之后，基层机构决策权和资源配置权被削弱，就不适合再用一个结果性指标进行考核和激励，按照创造经济增加值的驱动因素等价值要素为依据，选择一些与基层机构、团队、员工工作任务和主观努力直接相关的指标进行考核更为合理。

3. 经济增加值横向比较问题。

因为经济增加值的计算结果是一个绝对数，它的大小无法反映经济效率的高低，所以就不宜用于不同规模银行间的横向比较。如何解决这一问题？目前，商业银行一般采用风险调整后资本回报率（Risk Adjusted Return Capital，简称 RAROC）这一指标。

风险调整后资本回报率 = 净利润/经济资本

风险调整后资本回报率越高，表示每单位经济资本所创造的价值越高。这样，风险调整后资本回报率的大小就完全可以反映商业银行资本经营效率的高低，从而用于不同规模的商业银行之间的比较。

（作者单位：中国建设银行股份有限公司新疆克拉玛依石油分行）

〔责任编辑：君　敏〕

（上接第 57 页）

负责制。

参考书目：

1. 钟水映：《人口流动与社会经济发展》，武汉大学出版社，2000 年。

2. 杨政、童玉芬、原新：《新疆省际人口迁移研究》，新疆人民出版社，1996 年。

3. 魏津生、盛朗、陶鹰：《中国流动人口研究》，人民出版社，2002 年。

4. 王颖：《人口流动与新疆社会经济发展》，《新疆大学学报》2001 年第 6 期。

5. 王颖：《人口流动与新疆民族关系初探》，《新疆社科论坛》2002 年第 1 期。

6. 马品彦：《新疆反对非法宗教活动研究》，《新疆社会科学》2003 年第 4 期。

7. 马戎等，《新疆乌鲁木齐市流动人口的结构特征与就业状况》，《西北民族研究》2005 年第 3 期。

8. 吴琼《流动人口及城镇化对新疆民族关系的影响》，《新疆大学学报》2007 年第 4 期。

说明：本文系 2009 年新疆社会科学院院级青年项目《乌鲁木齐市流动人口宗教活动规范管理问题调查与研究》（项目编号：09Q005）的阶段性成果。

（作者简介：新疆社会科学院宗教研究所助理研究员，女）

〔责任编辑：君　敏〕

中国知网 https://www.cnki.net